Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.304/2005 /leb

Urteil vom 14. März 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A._____, handelnd durch den Vater B._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Michael Feldmann,

gegen

Schulleitung der Kantonsschule, 8750 Glarus,
Kantonsschulrat, c/o Sekretariat Erziehungsdirektion, Gerichtshausstrasse 25, 8750 Glarus,
Verwaltungsgericht des Kantons Glarus, II. Kammer, Spielhof 1, 8750 Glarus,

Regierungsrat des Kantons Glarus, 8750 Glarus.

Gegenstand
Art. 5, 8, 9, 10, 11 und 27 BV; Zulassungsbeschränkung (Aufnahme in die 1. Klasse des Untergymnasiums),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus
vom 20. September 2005.

Sachverhalt:
A.
A._____ (geb. 1992) absolvierte am 15./16. März 2005 die Aufnahmeprüfung für die 1. Klasse des Untergymnasiums an der Kantonsschule Glarus (Schuljahrbeginn im August 2005). Obwohl sie dabei (zum Teil auf Grund der Beurteilung der abgebenden Stufe) die gemäss Aufnahmereglement erforderliche Mindestpunktzahl von 27 erreichte, teilte ihr die Schulleitung der Kantonsschule Glarus am 18. März 2005 mit, sie könne nicht aufgenommen werden, da sie unter die Zulassungsbeschränkung (numerus clausus [Führen von nur noch zwei Klassen mit insgesamt höchstens 44 Schülern]) falle.

Gegen diesen Entscheid wandte sich A._____ (handelnd durch ihren Vater) an den Kantonsschulrat, der ihre Beschwerde am 10. Mai 2005 abwies. Die von A._____ dagegen beim Regierungsrat des Kantons Glarus eingereichte Beschwerde überwies dieser nach einem Meinungsaustausch zur Beurteilung an das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus. Dieses stellte mit Urteil vom 20. September 2005 zwar in teilweiser Gutheissung der Beschwerde fest, dem angefochtenen Aufnahmeentscheid fehle eine "formell rechtsgültige Grundlage", wies im Übrigen die Beschwerde jedoch ab.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 24. Oktober 2005 stellt A._____ (handelnd durch ihren Vater) dem Bundesgericht als Hauptbegehren den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus vom 20.

September 2005 aufzuheben und anzuordnen, dass sie unverzüglich in die 1. Klasse des Untergymnasiums der Kantonsschule Glarus aufgenommen werde.

Mit Verfügung vom 31. Oktober 2005 wies der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung das Gesuch von A._____ um Erlass einer superprovisorischen bzw. vorsorglichen Massnahme ab und setzte ihr eine Frist zur Einreichung einer verbesserten (kürzeren) Beschwerdeschrift an. Am 21. November 2005 reichte A._____ eine gekürzte Beschwerdeschrift ein.

Die Kantonsschule Glarus sowie die Erziehungsdirektion und das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann.
1.2 Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus hat zwar im angefochtenen Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde festgestellt, dem angefochtenen ablehnenden Aufnahmeentscheid fehle "eine formell rechtsgültige Grundlage"; es hat jedoch daraus keine weitergehenden Konsequenzen gezogen, d.h. weder den Aufnahmeentscheid aufgehoben oder geändert noch den eventualiter beantragten späteren prüfungsfreien Übertritt in die 1. Klasse des Untergymnasiums bewilligt.

Auf Grund der bisherigen Zulassungsordnung, die nach Darstellung der Beschwerdeführerin inhaltlich in unzulässiger Weise geändert worden sein soll und die gemäss Feststellung des angefochtenen Urteils jedenfalls im massgebenden Zeitpunkt mangels Publikation der vom Landrat beschlossenen neuen Regelung noch in Kraft stand, hatte die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Aufnahme in das Untergymnasium. Sie ist damit - vorbehältlich des aktuellen Interesses (vgl. unten) - nach Art. 88 OG legitimiert, den abschlägigen Aufnahmeentscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung des Willkürverbotes (Art. 9 BV) sowie des Gewaltenteilungsprinzips (als verfassungsmässiges Recht; Art. 73 KV/GL) anzufechten (vgl. BGE 131 I 291 E. 2.1, mit Hinweisen; 125 I 173 E. 3c/4a).
1.3 Die Beschwerdeführerin verlangt neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheides in erster Linie eine positive Anordnung des Bundesgerichts, wonach sie unverzüglich in die 1. Klasse des Untergymnasiums aufzunehmen sei; eventualiter sei ihr nach Absolvierung eines Jahres Sekundarschule der prüfungsfreie Übertritt in die 1. Klasse des Untergymnasiums per August 2006 zu bewilligen.
Aufgrund der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (BGE 127 II 1 E. 2c) kann auf diese Begehren nicht eingetreten werden. Im Falle einer Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde ist es Sache des Verwaltungsgerichts bzw. der kantonalen Schulbehörden, darüber zu entscheiden, auf welche Weise der verfassungskonforme Zustand wiederhergestellt werden soll. Die erwähnten Begehren zeigen aber, dass die Beschwerdeführerin an der verfassungsrichterlichen Überprüfung des streitigen Aufnahmeentscheides grundsätzlich immer noch ein aktuelles Interesse besitzt. Im Übrigen wäre auf die staatsrechtliche Beschwerde, soweit es um die auch nach erfolgter Publikation des Erlasses verbleibende Frage der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der streitigen neuen Zulassungsordnung geht, selbst bei Fehlen eines aktuellen praktischen Interesses auf Seiten der Beschwerdeführerin einzutreten, da sich der gerügte Eingriff auch in späteren Jahren wiederholen könnte, ohne dass eine rechtzeitige verfassungsrichterliche Überprüfung möglich wäre, und an der Beantwortung der aufgeworfenen Frage wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (vgl. dazu den insofern vergleichbaren Entscheid 2P.7/1994 vom 28.
April 1994 E. 1b).
2.
2.1 Gemäss Art. 32 Abs. 1 des Glarner Gesetzes vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) ist die Kantonsschule unterteilt in eine Diplommittelschule und ein Gymnasium. Der Landrat erlässt eine Schulordnung der Kantonsschule (Art. 32 Abs. 2 des Bildungsgesetzes). Der Regierungsrat regelt die Aufnahme in die Diplommittelschule und in den nachobligatorischen Teil des Gymnasiums (Art. 32 Abs. 3 des Bildungsge-

setzes).
2.2 Mit dem am 1. August 2002 in Kraft getretenen Bildungsgesetz wurde das Glarner Gesetz über das Schulwesen vom 1. Mai 1983 (Schulgesetz) aufgehoben, welches in Art. 70 bestimmt hatte, der Landrat erlasse in einer Schulordnung die näheren Bestimmungen über den Zeitpunkt des Übertritts von der Volksschule in die Kantonsschule, die Anzahl der Jahreskurse der verschiedenen Typen und die Organisation und Führung der Kantonsschule.

Gestützt darauf hatte der Landrat am 21. Januar 1987 eine Schulordnung erlassen, die er später durch die Schulordnung der Kantonsschule vom 26. Juni 1996 ersetzte. Diese bestimmte in Art. 8 (Marginale "Aufnahmeprüfungen und Promotionen"), dass für die ordentliche Aufnahme in die Kantonsschule eine Aufnahmeprüfung zu bestehen sei (Abs. 1) und der Regierungsrat ein Aufnahme- und Promotionsreglement erlasse (Abs. 2).
In der Folge hatte der Regierungsrat des Kantons Glarus am 21. November 1989 ein Aufnahmereglement erlassen, welches er später durch das Aufnahmereglement der Kantonsschule vom 6. Juni 1995 ersetzte. Dieses bestimmt in Art. 2 (Marginale "Aufnahmeberechtigung"), dass Schüler mit Wohnsitz im Kanton Glarus, welche die Aufnahmebedingungen gemäss diesem Reglement erfüllen, Anspruch auf Aufnahme in die Kantonsschule haben (Abs. 1). Die Aufnahmebedingung für die ordentliche Aufnahme ist eine Eignungsbewertung, die zu gleichen Teilen aus einer Beurteilung der abgebenden Schule sowie einer Aufnahmeprüfung besteht (Art. 4 Abs. 2); die Anforderungen sind erfüllt, wenn bei einer möglichen Gesamtpunktzahl von 36 mindestens 27 Punkte erreicht werden (Abs. 3).
2.3 Am 16. Februar 2005 beschloss der Landrat des Kantons Glarus (Kantonsparlament) eine Änderung von Art. 8 der Schulordnung der Kantonsschule vom 26. Juni 1996, indem er unter dem angepassten Marginale "Zulassungsbeschränkung, Aufnahmeprüfungen und Promotionen" u.a. neu bestimmte, dass an der Unterstufe des Gymnasiums pro Jahrgang höchstens zwei Klassen geführt werden (Abs. 1). Diese rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzte Änderung der Schulordnung wurde erst am 15. September 2005 im Amtsblatt des Kantons Glarus (Teil B "Sammlung der behördlichen Erlasse") publiziert, wie dies die Verordnung des Glarner Landrates vom 5. November 1975 über die amtlichen Bekanntmachungen und den Inhalt der Gesetzessammlung (Publikationsverordnung) für alle allgemeinverbindlichen Beschlüsse u.a. des Landrats und des Regierungsrats vorschreibt.

Diese Neuregelung konnte somit, wie im angefochtenen Urteil (E. 2) gestützt auf die anwendbaren Vorschriften der Glarner Publikationsverordnung (Art. 1 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1 und 4, Art. 13 lit. b) sowie in Übereinstimmung mit Rechtsprechung und Doktrin (vgl. BGE 120 Ia 1 E. 4 S. 7 ff., mit Hinweisen) zutreffend dargelegt wird, vor diesem Zeitpunkt grundsätzlich keine belastenden Rechtswirkungen entfalten. Zwar hatte der Landrat bereits am 10. November 2004 im Zusammenhang mit der Budgetberatung und dem Finanzplan 2005/2007 einer entsprechenden Massnahme zugestimmt, worauf der Regierungsrat am 14. Dezember 2004 das Aufnahmereglement der Kantonsschule um einen Art. 8a (Marginale "Zulassungsbeschränkungen") erweiterte. Nach dieser Bestimmung werden an der Unterstufe des Gymnasiums pro Jahrgang höchstens 44 Lernende aufgenommen (Abs. 1). Die Lernenden werden in die 1. Klasse der Unterstufe des Gymnasiums aufgenommen, wenn sie die Eignungsanforderungen (Art. 4) erfüllen, sofern ihre Zahl 44 nicht überschreitet; sind es mehr als 44, erfolgt die Aufnahme aufgrund einer Rangierung nach erreichter Punktzahl (Abs. 2). Am 18. Januar 2005 beschloss der Kantonsschulrat eine entsprechende Änderung der Ausführungsbestimmungen vom 12. Juni 2001 zum Aufnahmereglement der Kantonsschule.

Diese unterstufigen Erlasse entbehrten aber gemäss unbestrittener Feststellung des Verwaltungsgerichts im massgebenden Zeitpunkt der erforderlichen gültigen Rechtsgrundlage, da die vom Landrat in der Folge am 16. Februar 2005 (in zweiter Lesung) beschlossene entsprechende Anpassung der Schulordnung der Kantonsschule erst am 15. September 2005 - d.h. nach Durchführung der Aufnahmeprüfungen, nach Eröffnung der Aufnahmeentscheide und nach Beginn des Schuljahres 2005/2006 - publiziert wurde. Das Verwaltungsgericht lehnte das Begehren, die Beschwerdeführerin gemäss den bisherigen Bestimmungen in das Untergymnasium aufzunehmen, dennoch ab, weil es die beanstandete Zulassungsbeschränkung als materiell rechtmässig betrachtete und weder aufgrund einer Interessenabwägung noch unter dem Aspekt von Treu und Glauben die nachträgliche Zulassung der Beschwerdeführerin ins Untergymnasium für geboten hielt.

3.
Dass die seitens der zuständigen Behörden beabsichtigte Zulassungsbeschränkung dem interessierten Personenkreis bekannt war, dürfte ausser Frage stehen (vgl. angefochtenes Urteil E. II.1 S. 8 f./E. III.2c S. 14). Die Eltern der Beschwerdeführerin waren schon lange vor der Publikation der geänderten Schulordnung darüber informiert, dass der Übertritt in das Untergymnasium ab dem Schuljahr 2005/2006 nur noch unter verschärften Bedingungen möglich sein würde. Die Berufung der Beschwerdeführerin auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) vermag daher nicht durchzudringen.
4.
4.1 Es stellt sich jedoch die in der Beschwerdeschrift aufgeworfene Frage nach der gesetzlichen Grundlage der angefochtenen Zulassungsbeschränkung. Die vom Landrat beschlossene Änderung der Schulordnung der Kantonsschule wird von der Beschwerdeführerin zwar nicht direkt angefochten; dies wäre ohnehin erst im Anschluss an die Publikation möglich gewesen. Die Rechtsbeständigkeit der Schulordnung kann jedoch im Rahmen der Anfechtung des Aufnahmeentscheides, der sich im Ergebnis auf diesen Erlass stützt, vorfrageweise bestritten werden (vgl. BGE 131 I 272 E. 3.1).
4.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet unter Berufung auf das Gewaltenteilungsprinzip die Befugnis des Landrates, die für das Untergymnasium vorgesehene Zulassungsbeschränkung zu beschliessen.
4.3 Das Bundesgericht hat seit jeher das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung, das die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung schützt, als verfassungsmässiges Individualrecht anerkannt. Dessen Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht. Für den Bereich der Rechtsetzung bedeutet der Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind. Das Bundesgericht prüft die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts hingegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 131 I 291 E. 2.1, mit Hinweisen).
4.4 Die Beschränkung des Untergymnasiums auf maximal zwei Klassen mit höchstens 44 Schülern kommt einem numerus clausus für diese Schulstufe gleich. Es besteht zwar, vom Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht abgesehen (Art. 19 und 62 BV), kein Recht auf Bildung. Wegen der möglichen einschneidenden Wirkungen solcher Zulassungsbeschränkungen zu öffentlichen Bildungseinrichtungen bedarf die Einführung eines numerus clausus nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dennoch grundsätzlich der Verankerung auf der Stufe des formellen Gesetzes (BGE 121 I 26 ff., 125 I 173 E. 4a, mit Hinweisen; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 363 und 369).
4.5 Die in der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV/GL) vorgesehene Zuständigkeitsordnung rechtfertigt keine abweichende Betrachtung. Gemäss Art. 69 Abs. 1 KV/GL erlässt die Landsgemeinde in Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen. Der Landrat bereitet die Gesetzgebung der Landsgemeinde vor und erlässt Verordnungen (Art. 82 KV/GL). Er ist gemäss Art. 89 KV/GL zuständig für Verordnungen aufgrund von Ermächtigungen der Verfassung (lit. b), für Verordnungen aufgrund von Ermächtigungen der Landsgemeinde (lit. c), für den Erlass von Einführungsbestimmungen zu Bundesrecht und von Ausführungsbestimmungen zu interkantonalem Recht, soweit diese keinen Gegenstand der Gesetzgebung betreffen (lit. d), sowie für die Rechtsetzung in dringenden Fällen anstelle der Landsgemeinde, wobei solche Erlasse nur bis zur nächsten Landsgemeinde gelten (lit. f). Der Regierungsrat ist gemäss Art. 99 KV/GL zuständig zum Erlass von Vollzugs- und Verwaltungsverordnungen sowie von Verordnungen aufgrund von Ermächtigungen der Landsgemeinde oder des Landrates (lit. b) und zum Erlass von Verordnungen in Notlagen und in anderen Fällen zeitlicher Dringlichkeit (lit. d). Der Landrat kann nach dieser Zuständigkeitsregelung demnach
nicht selbständig, sondern lediglich im Rahmen der ihm durch Verfassung oder Gesetz erteilten Ermächtigungen rechtsetzende Bestimmungen erlassen (vgl. Rainer J. Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Verfassung des Kantons Glarus, Glarus 1981, S. 236 ff.).
4.6 Das kantonale Bildungsgesetz gewährleistet, dass "nach Massgabe dieses Gesetzes" jedes Kind eine öffentliche Schule besuchen kann (Art. 4). Es sieht die Führung von Lehrgängen im siebten und achten Schuljahr an der Kantonsschule vor (Untergymnasium), welche "schulisch besonders begabte Lernende" auf die nachfolgenden Klassen des Gymnasiums vorbereiten sollen (Art. 23). Art. 32 Abs. 2 des Bildungsgesetzes ermächtigt den Landrat zum Erlass einer Schulordnung. Diese regelt insbesondere die Organisation der Kantonsschule und ihre Beaufsichtigung, die Anforderungen an die Lehrpersonen und deren Wahl sowie die Rechte und Pflichten der Lernenden, der Lehrpersonen und der Erziehungsberechtigten. Es ist in der schweizerischen Rechtspraxis

üblich, dass die bildungsmässigen Voraussetzungen und die in Prüfungen nachzuweisenden Fähigkeiten für die Aufnahme in eine höhere Schulstufe aufgrund relativ offen formulierter gesetzlicher Vorgaben durch nachgeordnete Rechtsetzungsorgane festgelegt und konkretisiert werden. Vorschriften dieser Art lassen sich ohne weiteres auf die in Art. 32 Abs. 2 des Bildungsgesetzes enthaltene Ermächtigung bzw. auf daran anschliessende allfällige Subdelegationen stützen.

4.7 Dem Gesetz (sowie der entsprechenden Botschaft bzw. dem Memorial für die Landsgemeinde 2001, S. 91 bis 103) lässt sich jedoch nirgends auch nur andeutungsweise entnehmen, dass die vorgesehenen öffentlichen Schulen durch unterstufiges Recht zahlenmässigen Zulassungsbeschränkungen unterworfen werden können. Wieweit solche Massnahmen nach den in Betracht fallenden verfassungsrechtlichen Schranken (Art. 19 und Art. 62 BV) sowie dem Ausbildungsziel der einzelnen Schulen oder Schulstufen überhaupt zulässig und sachlich sinnvoll sein können (vgl. dazu Herbert Plotke, a.a.O., S. 362 f.), bedarf hier keiner weiteren Erörterung. Der in Art. 23 des Bildungsgesetzes formulierte Zweck des Untergymnasiums - Vorbereitung "besonders begabter" Schüler auf die anschliessenden Gymnasiumsklassen - lässt zwar durchaus Raum dafür, in den einschlägigen Ausführungserlassen die leistungsmässigen Anforderungen für die Aufnahme in diese Schulstufe entsprechend streng festzulegen und den Zugang zum Untergymnasium auf diese Weise einzuschränken. Weder aus dieser Gesetzesbestimmung noch aus Art. 32 Abs. 2 des Bildungsgesetzes ergibt sich aber eine Befugnis, den Zugang zum Untergymnasium auch einer zahlenmässigen Beschränkung zu unterwerfen, d.h. ab
Erreichen einer bestimmten Quote auch solchen Bewerbern die Aufnahme zu verweigern, welche die festgelegten leistungsmässigen Anforderungen an sich erfüllen. Die Möglichkeit solcher Massnahmen müsste - mindestens in den Grundzügen - im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Dass der Landrat bei der Festsetzung des Voranschlages 2005 einen dahingehenden Willen geäussert hat, vermag den erforderlichen Rechtsetzungsakt durch den zuständigen formellen Gesetzgeber - die Landsgemeinde - nicht zu ersetzen. Die Einführung eines numerus clausus für das Untergymnasium durch eine blosse Änderung der landrätlichen Schulordnung entbehrt deshalb einer Rechtsgrundlage im Gesetz. Sie beruht auf einer unhaltbaren Auslegung der Delegationsnorm von Art. 32 Abs. 2 des Bildungsgesetzes und verstösst gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

4.8 Das Verwaltungsgericht stützt sich für seine gegenteilige Auffassung auf die Beurteilung einer ähnlichen Massnahme des Kantons St.Gallen, die ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung von nachgeordneten Behörden angeordnet worden war, was das Bundesgericht als verfassungskonform erachtet hatte (vgl. Urteil 2P.7/1994 vom 28. April 1994). Jener Fall wies jedoch gegenüber dem vorliegenden nicht unerhebliche Unterschiede auf: Zwar lagen der Massnahme gleich wie im Kanton Glarus vorab finanzielle Überlegungen zu Grunde. Doch handelte es sich dort um ein Untergymnasium, zu dessen Führung der Kanton durch eine Kann-Vorschrift des Gesetzes ermächtigt war. Der Zugang zu dieser (fakultativen) - und einzig in der Stadt St. Gallen mit zwei Jahrgangsklassen geführten - Schulstufe der Kantonsschule St. Gallen wurde sodann nicht durch Festlegung einer zahlenmässigen Limite, sondern durch Festlegung strengerer Anforderungen für den Übertritt (Anhebung der Minimalpunktezahl von 82 auf 85) erschwert, wozu die zuständigen Organe grundsätzlich auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung befugt waren. Die für die Aufnahme ins Untergymnasium erforderliche Punktezahl wurde dabei jeweils von Jahr zu Jahr - offensichtlich nach Vorliegen der
Prüfungsresultate - neu festgelegt. Schliesslich fiel ins Gewicht, dass Lateinunterricht, der für gewisse Studienrichtungen an der Universität auch heute noch benötigt wird, nicht bloss am betreffenden Untergymnasium, sondern auch an den - bis zum späteren Übertritt ins Gymnasium zu besuchenden - Sekundarschulen möglich war (Urteil 2P.7/1994 vom 28. April 1994 E. 3a; Herbert Plotke, a.a.O., S. 70). Demgegenüber wird im vorliegenden Fall gemäss den Feststellungen im angefochtenen Urteil (S. 18) ein solcher Unterricht an den Sekundarschulen des Kantons Glarus nicht angeboten, was einen späteren Übertritt für Schüler, die Latein wählen, entsprechend erschwert. Auch wenn der vorliegend für das Untergymnasium festgelegte numerus clausus den ausgeschlossenen Schülern den späteren Eintritt ins Gymnasium nicht endgültig verwehrt und insofern nur eine "relative Zulassungsbeschränkung" darstellt (Herbert Plotke, a.a.O., S. 366), handelt es sich doch um eine bildungspolitisch bedeutsame neue Massnahme, für die das geltende kantonale Gesetz nach dem Gesagten keinen Raum lässt.

4.9 Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 69 KV/GL) gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben. Damit erübrigt sich die Behandlung der weiteren Rügen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Indessen hat der Kan-

ton Glarus die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus vom 20. September 2005 aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Kanton Glarus hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– auszurichten.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Schulleitung der Kantonsschule, dem Kantonsschulrat sowie dem Verwaltungsgericht und dem Regierungsrat des Kantons Glarus schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. März 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: